

詳細な政策手段の方向性や強度が決定されることを考えると、気候変動による基本的権利の侵害の程度は、個々の政策手段や行政行動ではなく、国家貢献度規定から直接決まるといえる。仮に、カーボンニュートラル枠組み法第8条や同法施行令第3条に基づく個別のエネルギー政策手段や行為が「行政行為」とみなされるとしても、原告適格により行政訴訟や民事訴訟で争われる可能性は極めて低く、仮に訴訟が可能であったとしても、不必要な迂回手続とみなされる可能性がある。特に、現行のカーボンニュートラル枠組み法施行令に規定されたNDCが達成されたとしても、気候変動を防止するものではなく、現状では「極めて不十分」な水準と評価されていることを考慮すると、国の不十分な温室効果ガス削減目標設定は、申立人の基本的権利を「直接的に」侵害していると思なされる可能性がある。

E. 小括

本件と最も類似するドイツ連邦憲法裁判所の判決においても、憲法訴訟事件は正当な請求として認められている。ドイツの憲法訴訟は、大韓民国の憲法訴訟と同様に、当事者性、切迫性、直接性、および請求の補足性を要求しており、ドイツ連邦憲法裁判所はこれを合法的請求と判断した。本憲法訴訟は、ドイツにおける憲法訴訟と類似した問題点を有していることから、本憲法訴訟の要件は満たされていると判断するのが妥当である。

2. カーボンニュートラル枠組み法第8条第1項および同法施行令第3条第1項の合憲性

A. 世代間公平性(比例性)に関する評価

憲法前文は、「われらの子孫の安全と自由と幸福を永久に保障することを約して」と宣言しており、憲法は現在世代と将来世代の両方の安全と自由を擁護しなければならないという基本原則を強調している。カーボンニュートラル枠組み法の第1条(目的)は、その目的を「現在および将来の世代の生活の質を高め、生態系および気候システムを保護し、並びに国際社会の持続可能な発展に寄与する」と定めており、「将来の世代の生活の質の向上」という目標が強調されている。環境基本法第2条(基本的な考え方)では、「国、地方公共団体、事業者および国民は、より良い環境の維持および創造に努め、環境を利用した活動を行うに当たっては環境の保全に配慮するとともに、気候変動等の地球環境に対する負荷を防止するための努力を結集することにより、現在世代の国民が環境の恩恵を十分に享受し、将来世代の国民が引き続き環境

の恩恵を享受することができるようにしなければならない」と規定されており、「地球環境に対する負荷を防止することによる利益の将来世代への継承」を基本理念としている。

最高裁判所は、四大河川訴訟において執行停止を求める訴訟を一括して棄却する決定を下したが、反対意見は次のように述べている。「潜在性、回復力、不可逆性といった環境問題の特性を考慮すると、私たちの子孫、将来世代にとって重要な生活基盤となる環境が汚染されたり損傷されたりしないようにするために、特別の注意が払われる必要がある。」これは、特に将来世代に対する環境権侵害の可能性を考慮して、世代を超えて基本的権利を守る必要性を強調していると解釈できる。

国連人権高等弁務官事務所は、「気候変動と子どもの権利に関する分析的研究」（2017年）¹⁷の中で、「幼い子どもは、生理学や免疫系が発達していないため、気候変動に関連するストレスの影響を最も強く経験することになる」としている。また、「気候変動や、戦争・治安不安、性的・身体的暴力、異常気象災害に関連した死傷の目撃など、気候変動に関連した外傷性ストレスの影響は、子どもたちの精神的健康に悪影響を及ぼす。したがって、気候変動枠組み条約とパリ協定の下では、世代間衡平性の原則が厳格に守られなければならないと、各国は、気候変動政策と関連する行動の中核に、若い世代と将来の世代のニーズを据える義務がある」と表明している。

ドイツ連邦憲法裁判所は、連邦気候保護法の一部違憲判決を下した際、2030年までに炭素予算の大半を使い果たした場合、2030年から2050年にかけての世代は著しく減少した炭素予算で生活しなければならないことを強調し、経済活動に関連する温室効果ガス排出が、あらゆる分野にまたがる自由に対して広範な影響を及ぼすことを考えると、この不均衡な予算配分は、現代世代と後継世代の両方の自由権を公平に維持することを義務づける比例原則を侵害することになると指摘した。

ドイツ連邦憲法裁判所の本判決で採用された「人口比例残余炭素予算推計」法を韓国の炭素予算に適用すると、将来世代に課される負担が甚だしく過大であることが明らかになる。IPCCの「地球温暖化1.5°C特別報告書」は、世界の平均気温上昇を1.5°C以内に抑えるためには、2050年までに二酸化炭素の正味排出量をゼロにしなければならないという道筋を提示しており、これを遡及計算して、2018年時点の残余の炭素予算を約4,200億[訳者注:トン]CO₂eqと評価している。韓国の2018年の残余の炭素予算(世界の炭素予算を人口に比例して配分)を計算すると、2018年の世界総人口が約76.8億人、韓国の人口が約5,098万人(世界人口の約0.66%)であることから、韓国の残余の炭素予算は約27.72億トンCO₂eq(4,200億トンCO₂eqに0.66%を乗じて算

¹⁷ 気候変動と子どもの権利の完全かつ効果的な享受との関係に関する分析的研究(A/HRC/35/13)。

出)となる。この指標は二酸化炭素のみに基づくものであり、二酸化炭素が韓国の温室効果ガス排出量の約91%を占めることを考慮すると、2018年の温室効果ガス総排出量は27億7,200万トンCO₂eq以下になるはずである。環境省温室効果ガス情報センターが提供する国家温室効果ガスインベントリーによると、2018年から2020年までの韓国の年平均温室効果ガス排出量は約6億9,470万トンCO₂eq[(726.9+701.2+656.2)/3]であることから、2018年の残余炭素予算から前述の年間温室効果ガス排出量(6億9,470万トンCO₂eq)を差し引くと、韓国の炭素予算は2022年までに完全に枯渇すると推定できる(27億7,200万トン=6億9,470万トン× χ 年、 χ はおよそ3.99年)。

カーボンニュートラル枠組み法施行令第3条第1項により、2030年までに2億9,070万トンCO₂eq(2018年7億2,690万トン×0.4ベース)を削減するとしても、同法には2018年から2030年までの段階的削減目標がないため、毎年の温室効果ガス削減目標が曖昧になる。カーボンニュートラル枠組法施行令に定められた温室効果ガス削減目標が2019年にすでに達成されたと仮定すると(2018年の7億2,690万トンから削減目標2億9,070万トンを差し引いた4億3,620万トン)を達成し、その水準を毎年維持した場合、2030年までの炭素排出総量は59億6,130万トンCO₂eq(2018年7億2,690万トン、2019年から2030年までの12年間は毎年4億3,620万トン)となり、わが国の炭素予算約27億7,200万トンCO₂eqを大幅に上回る。IPCC第6次評価報告書で示された強化基準を適用すると、将来世代に残された炭素予算はほとんどなくなることが推測される。

ドイツ連邦憲法裁判所が採用した炭素予算の計算方法では、韓国の炭素予算は2030年までに完全に枯渇すると予想され、将来世代が温室効果ガスの排出を大幅に削減しなければならない状況が予測される。ドイツ連邦憲法裁判所は次のように述べている。

「現在と未来という2つの時間軸を想定し、合わせて利用できる自由の総予算が有限であることを考えると、現在の行動は未来の自由を制限する可能性があり、炭素予算の公平かつ比例的な配分が必要となる。人間の存在は直接的・間接的に炭素排出と結びついているため、その排出を抑制することは、ドイツ基本法第2条第1項(一般的行動の自由)で保障された自由を広範囲に制限することになり、炭素予算を枯渇させる規定は、未来の自由に対する法的脅威となる。自由に対する制限は合理的でなければならない。世代間の一方的な犠牲を防ぐ必要がある。また、排出できる炭素の量があらかじめ決まっていることを考えると、現在の許容排出基準は、将来の自由に対する影響について現時点で評価可能であるはずであり、比例性が確保されるように調整されなければならない。」

このように、気候変動は、現在と将来の世代が共同で享受すべき基本的権利である人間生活の自由全体に影響を及ぼすものであるため、将来の世代に不平等な負担を

転嫁することは、不合理かつ差別的な取扱いとなり、憲法上の平等原則に違反するとみなされ得る。

また、現行法の不公平な負担配分方法は、過去に起きた基本的権利の侵害の延長線上にあることを忘れてはならない。2010年、政府は2009年から2020年までの中期目標を立法化したが、設定された削減目標通りに排出量を削減できず、温室効果ガス排出量が一貫して増加したため、最終的に2020年目標が施行令から削除され、2030年目標に修正された。これは、政府が温室効果ガスの削減目標を設定した後も、現在世代の負担を減らすことばかりに気を取られ、削減目標を達成できず、結果的に削減負担を将来の世代に転嫁してしまったと見ることができる。このような韓国政府の過去の経験を振り返ると、2030年までの目標を比較的低位に設定し、2031年以降の削減目標を設定せず、予想される極めて困難な課題を2030年以降の将来世代に先送りする現在の設定は、世代間の公平性に反しており、憲法に定める平等に原則に適合していない。

B. 国の基本的権利保護義務に関する検討（不十分な保護を禁ずる原則¹⁸）

憲法裁判所は、「憲法第10条は、国家が個人の侵すことのできない基本的権利を認め、これを保障する義務を負うことを規定しており、国家権力による国民の基本的権利の侵害を禁止するだけでなく、国民の基本的権利を積極的に保護し、実現する義務を課している¹⁹。」と明言している。このような観点から、憲法は第34条第1項で「すべて国民は、人たるに値する生活を営む権利を有する」とし、同条第6項で「国は、災害を防止し、およびこれによって生ずる被害から国民を保護するように努めなければならない」とし、第35条で「すべて国民は、健康で快適な環境を享受する権利を有する。国およびすべての国民は、環境の保全に努めなければならない」とし、さらに第36条第3項では、「すべての国民の健康は、国によって保護されなければならない」と規定している。したがって、憲法には温室効果ガス削減に関する国の義務を明示した規定はないが、憲法解釈によって、気候変動から生ずる災害や脅威から国民を守り、安全を確保する国家に固有の義務を推論することは可能である。

¹⁸ 憲法裁判所は、国家が国民の健康で快適な環境で生活する権利を保護する義務を果たしたかどうかを審査する際、いわゆる「不十分な保護を禁ずる原則」を基準として、国家がこの保護を確保するために少なくとも適切かつ効率的な最小限の保護措置を講じたかどうかを評価しなければならない（憲法裁判所。2008年7月31日、2006HunMa711；憲法裁判所、2019年12月27日、2018HunMa730）。

¹⁹ 憲法裁判所、2016年10月27日、2012HunMa121

国連人権理事会は2021年7月の決議で、「気候変動の影響は、食糧、生命、身体的・精神的健康、住居、自己決定、労働、発達に対する権利に影響する²⁰」と明言し、**市民のおよび政治的権利に関する国際規約第6条(生命への権利)に関する2018年の一般的意見No. 36**において、気候変動は「現在および将来の世代による生命への権利の享受に対する最も差し迫った深刻な脅威²¹」であると評価されている。この主張を裏付けるように、国連の5つの人権条約機関は、2020年5月の人権と気候変動に関する宣言において、「気候変動によって生じる予見可能な人権上の危害を防止するための措置を実施しないこと、またはそのような危害をもたらす活動を規制しないことは、**国による保護義務違反となり得ると宣言した**。さらに、子どもの権利条約は、第3条で「国家は、子どもの権利を尊重し、保護し、および充足するためにあらゆる措置をとる責任を有する²²」、第6条で「締約国は、可能な最大限の範囲において、子どもの生存および発育を確保しなければならない」と規定している。

気候変動枠組み条約、京都議定書、パリ協定などの規程を考慮すると、気候変動への対応に関して、国家が国民の基本的権利を守る義務を負っていることは明らかである。具体的には、パリ協定の第2条が「世界の平均気温の上昇を産業革命以前の水準より2°Cを十分に下回る水準に抑制する」ことを第一目標とし、「気温上昇を産業革命以前の水準より1.5°Cに抑制する努力を追求する」ことを追加目標としていることを想起すると、「2°Cを十分に下回る水準」への温室効果ガス削減については、国際的

²⁰ 決議24(2021年)、「人権と気候変動」、人権理事会第47会期、ワーキングペーパー。

²¹ 2018年の一般的意見第36号第6条において、国連人権委員会は、「気候変動がもたらす最も差し迫った深刻な脅威は、現在および将来の世代の生命に対する権利である」と定義し、2013年の異常気象となった台風ハイヤン(ヨランダ)により死亡したフィリピンの経済的に脆弱な地域の7,500人以上の住民を引き合いに出して、この主張を例示している。また、南太平洋のキリバス島全体が海面上昇によって消滅する危険が差し迫っていることを強調し、干ばつや病気の増幅といった多様なメカニズムを通じて、気候危機がいかに生命を危険にさらすかを強調した。これと共に、この危機は2030年までに70万人以上の命を奪うことになるだろうという推計を示し、気候危機と人権の関係を、第一に生存権の問題—従来の自由権—として概念化した。そして気候変動と持続不可能な開発は、現在および将来の世代が生命に対する権利を享受する能力に対する最も差し迫った深刻な脅威であると結論づけ、以下のように提唱している。締約国に課せられた国際環境法上の義務は、市民のおよび政治的権利規約の第6条(生命への権利)にまで及ぶべきであり、生命への権利を尊重し保障する国家の義務は市民のおよび政治的権利規約に固有のものであるため、気候変動と闘う義務を積極的に遂行することによって生命への権利を支持し保障することにより、国家はその義務を果たしているとみなされる。

²² 人権と理事会の変革に関する声明、女性差別撤廃委員会 経済的、社会的および文化的権利委員会。すべての移住労働者とその家族構成員の権利保護委員会。子どもの権利委員会。障害者の権利委員会(2020年)、段落5。

なコンセンサスが得られていると考えられる。したがって、気候変動による災害が切迫している現状を回避するために、各国が温室効果ガス削減目標を設定し、実施していることを考えれば、国際的に定められた基準を考慮し、気候変動による切迫したリスクを防止するための最低基準を上回る温室効果ガス削減目標を設定することは、国家の基本的な人権保護義務を果たすための必要最小限の措置と考えられる。

この点、アージェンダ事件において、オランダ最高裁判所は、温室効果ガス削減義務の設定と実施は基本的に国家の裁量権の範囲内であるというオランダ政府の主張について、「オランダを含む先進国は2020年までに1990年比で25～40%削減すべきであるとするIPCCの提唱する削減経路を考慮すると、当時のオランダ政府の温室効果ガス削減目標は不十分であり、削減目標は少なくとも1990年比で25%以上とすべき」と判断した。裁判所はまた、「オランダ政府は、国民の生命と幸福を守るという国家の注意義務を果たしておらず、不法行為を構成している」との判決を下した。ノイバウアー事件では、ドイツ連邦憲法裁判所は、「進行する深刻な気候変動が、熱波、洪水、ハリケーンなどの実質的なリスクを基本的権利にもたらす可能性があるという観点から、国家は、客観的な法的要件に従って、現在の国民、さらには将来世代に保護を提供する義務がある」と判断した。

温室効果ガス削減目標の下限を35%とするカーボンニュートラル枠組み法第8条と、2030年までに2018年比で40%削減を義務付ける施行令第3条に基づいてとられた措置は、2018年のIPCC基準（2030年までに2010年比で45%削減）を満たせず、強化された2022年のIPCC基準（2030年までに2019年比で43%削減）にはさらに及ばない。

カーボンニュートラル枠組法および同法施行令が定める最良のシナリオ（施行令が目標とする2018年までの温室効果ガス排出量の40%削減を2019年から達成）のもとでも、韓国の炭素予算は2022年までに枯渇すると予測されており、国家は残りの温室効果ガス排出量を世代間で公平に配分し、将来世代がカーボンニュートラルなライフスタイルにシームレスに移行できるよう、必要な立法措置を講じる必要がある。しかし、カーボンニュートラル枠組法は、明確な指針を示すことなく、削減目標の設定と達成について政府に広範な裁量権を認めている。この点、温室効果ガス削減目標の実施段階や方法を決定するにあたっては、国内の経済・社会情勢や技術進歩の状況を考慮し、排出削減目標を保守的に設定する行政府の裁量が広く認められている。このように、最低限の基準として適用できる内容を法制化することなく、国際協定を大きく下回る35%以上という基準を定めるにとどまり、基本的な人権を保護するための最低限の措置を講じていると見ることは困難である。

さらに、カーボンニュートラル枠組法第7条は、2050年までにカーボンニュートラルを

達成するという目標を明示しているものの、カーボンニュートラルを達成すべき2031年から2050年までの期間について十分な保護措置を定めておらず、その結果、未成年者である申立人は、2031年以降の温室効果ガス削減義務について相対的に大きな負担を負う可能性がある。このことは、2031年以降の急激な温室効果ガス削減負担によって侵害される基本的権利を保護するために必要最小限の措置を国が講じているとは到底いえず、不十分な保護を禁ずる原則に違反する。

C. 包括的委任の禁止および法律の留保の原則に関する検討

憲法第75条は、包括的委任禁止の原則を明示し、憲法裁判所は、「基本的権利の制限は、原則として、法律によってのみ可能である」と判断し、「憲法第75条において、法律に特定の範囲を委任された事項とは、大統領令に規定される内容および範囲に関する基本的事項が法律に具体的に規定されていることを意味し、誰でも法律から大統領令に規定される一般的な内容を予測することができる²³」と解釈している。つまり、国民の基本的権利を直接的に制限・侵害する可能性のある規制においては、具体性・明確性の要件が強化され、その委任の条件や範囲は、一般的な行政補助金の場合よりも厳格かつ狭く規定されるべきであり²⁴、憲法裁判所は、「国民の基本的権利の実現に関連する分野においては、立法者自身が本質的な事項を決定しなければならない²⁵。」との判決を下し、法律の留保原則を堅持している。

温室効果ガス削減目標は、気候変動の要因である温室効果ガスの国内的・長期的な排出制限を定めるものであり、温室効果ガスの排出とそれによる気候変動から国民の生命と安全を守るための重要事項であることから、規制命令に委任する場合には、委任の明確性・具体性がより厳格に求められ得る。しかし、カーボンニュートラル枠組法は、2031年以降の温室効果ガス削減目標を法律に明記しておらず、第8条第1項では、「政府は、2030年までに、2018年の国の温室効果ガス排出量と比較して、少なくとも35%の範囲内で大統領令が定める比率で国の温室効果ガス排出量を削減しなければならない」と下限を定めるにとどまり、具体的な目標設定を下位の法律に委任していることから、包括的委任の禁止や法律の留保という憲法の原則に抵触するかどうかを

²³ 憲法裁判所、2013年8月19日、2011HunBa390号。

²⁴ 憲法裁判所、1995年10月26日、93HunBa62、憲法裁判所、2005年7月21日、2004HunGa30など。

²⁵ 憲法裁判所、1999年5月27日、98HunBa70「今日、法留保の原則は、単に行政行為が法律に基づいていれば足りると理解されるだけでなく、国民共同体およびその構成員にとって基本的かつ重要な意義を有する分野、特に国民の基本的権利の実現に関連する分野においては、本質的な事項を行政に委ねるのではなく、国民の代表である立法者自身が決定すべきであることを本質的に要求している。」

検討する。

この件については、ドイツ連邦憲法裁判所は同様の問題について判断を下している。ドイツ連邦憲法裁判所は、連邦気候保護法はパリ協定の気温制限目標と2050年までのカーボンニュートラルという包括的な目標を設定し、2020年から2030年までの温室効果ガス削減目標を法律で直接規定していると判断した。しかし、2030年以降の温室効果ガスの年間排出量は政府が設定することを義務付けている。このため、ドイツ連邦共和国基本法第80条²⁶と法定命令の要件（立法規定が人間の自由と平等な権利に影響を及ぼす場合、その内容、目的、法定命令の制定権限の範囲について、本質的な事項が国会によって明確に詳述されなければならないという原則）に基づき、「2030年以降の排出量の決定は、2030年以降の自由がどの程度制限されるかに直結するため、本来、国会が法律で決定すべき事項であり、その内容を法定命令に委任する場合には、委任の範囲と判断基準が極めて具体的に規定されていなければならないという原則に違反する」と判断した。

カーボンニュートラル枠組法第8条第1項ではNDCの下限を35%としており、カーボンニュートラル枠組み法施行令では2030年までに2018年比で40%削減としているが、これは2018年のIPCC基準（2030年までに2010年比で45%削減）を満たしておらず、強化された2022年のIPCC基準（2030年までに2019年比で43%削減）にはさらに及ばず、事実上NDC基準を明記していない法律と同じである。さらに、2030年まで段階的に温室効果ガス削減を実施するのか、2030年付近で抜本的に遵守に近づくのか、大まかな内容さえも法律には明記されておらず、カーボンニュートラル枠組法第7条第1項で「2050年までにカーボンニュートラルを達成する」という目標が明記されている国家ビジョンは別として、2031年以降の温室効果ガス削減計画については触れられておらず、2031年から2050年（カーボンニュートラルの目標年）までの温室効果ガス削減目標については立法的な空白となっている。

気候科学と国際規範の両面から、気候危機の状況や温室効果ガス削減の必要性・緊急性について一定のコンセンサスが得られている状況において、予測可能な最低基準を法律に規定し、それを考慮した具体的な温室効果ガス削減目標を設定する必要があるにもかかわらず、国が、行政による裁量的な法執行を可能にしていること、また、2031年以降の温室効果ガス削減目標を規定することなく、2030年までの削減目標

²⁶ ドイツ連邦共和国基本法第80条：

1. 政令を制定する権限は、法律によって連邦政府、連邦閣僚、州政府に委任することができる。その場合、委任の内容、目的、範囲は法律に明記されなければならない。政令はその法的根拠を引用しなければならない。再委任が法律で認められている場合、再委任には委任立法令が必要である。

のみを法律に規定するという不十分なものであることは、パリ協定の実施と国民の基本的権利の保護のための立法措置を怠っており、過度な委任の禁止と国会の留保の原則に違反するおそれがある。

D. 小括

韓国の気候危機が将来的に深刻化するという気候科学的予測や、国内の炭素予算が制約されている状況において、「カーボンニュートラル枠組み法」が、将来世代への炭素予算の比例配分を考慮することなく、2031年以降の段階的な炭素削減目標を設定しなかったことは、将来世代の自由と権利を早計かつ過度に制限・侵害するものであり、現世代と将来世代の平等原則に違反する。さらに、2030年までの温室効果ガス排出削減目標を、国際的なコンセンサス基準を大幅に下回る35%以上とし、2050年のカーボンニュートラル目標につながる段階的な温室効果ガス削減目標を設定することなく、2030年の具体的な排出削減目標（2018年比40%）を決定する裁量権を行政府に委ねることで、この法律は、温室効果ガス排出削減の原則に反している。この法律は、法立の留保と包括的委任禁止の原則に反し、国際基準と差し迫った気候危機の緊急性を適切に反映せず、現在と将来世代の両方の自由と権利を保護するために必要な最低限の保護措置をないがしろにするものであり、基本的権利を保護する国家の基本的義務に違反するものとみなされる。

V. 結論

以上の理由により、委員会法第28条第1項所定の意見書を提出することを決議する。ハン・ソクフン委員から反対意見があり、イ・チョンサン委員は棄権の意思を表明した。

VI. ハン・ソクフン委員の反対意見

1. 多数意見の概要

カーボンニュートラル枠組み法第8条第1項は、「政府は、2030年までに2018年の水準から35%を下回らない範囲で大統領令が定める比率で温室効果ガスの排出量を削減するため、国家中長期温室効果ガス排出削減目標（以下「中長期削減目標」という）を設定しなければならない」と定めており、その施行令第3条第1項は、中長期削減目標を40%と定めている。

この点、多数意見は、2018年のベースラインとしての温室効果ガス排出量が7億2,690万トンCO₂eqであることを踏まえ、2030年までに40%削減するという中長期削減目標を達成したとしても、2030年の排出量は4億3,600万トン（7億2,690万トン-7億2,690万トン×0.4）CO₂eqとなり、IPCCが提唱する2050年カーボンニュートラル達成のための世界平均削減軌道を下回るだけでなく、第56回総会で承認されたIPCC第6次評価報告書第3作業部会報告書の削減基準（2030年までに2019年比43%削減）にも合致せず、2031年以降の削減目標も設定されていないことから、不合理と判断し、気候変動から現在および将来の世代の自由に対する権利を守るために、基本的権利を保護する国家の義務に違反するとしている。さらに、多数意見は、カーボンニュートラル枠組み法は、中長期的な削減目標について最低限度しか定めず、具体的な目標設定を下位法に委任しているだけでなく、2018年から2030年までの年次段階的な温室効果ガス削減目標を定めず、2031年以降の削減目標も定めていないため、結果的に温室効果ガス排出削減の負担が将来世代に相対的に重くのしかかる枠組みを構成していると判断した。これは、包括的委任の禁止や立法の留保の原則に反し、将来世代の自由権を現在の世代よりも不当に侵害することで世代間不平等を誘発し、不十分な保護を禁ずる原則や平等原則に反すると考えられる。

多数意見は、上記の根拠に基づいて、カーボンニュートラル枠組み法第8条第1項と施行令第3条第1項が違憲であるとの見解を表明しているが、ハン・ソクフン委員は、以下の理由により、違憲とは言えないとの見解を示している。

2. 中長期削減目標がIPCCの削減基準を満たすかどうかの検討

A. IPCCの削減基準

2023年の第58回IPCC総会で承認された第6次評価報告書（以下、第6次評価報告書）によると、温室効果ガスを排出する人間活動により、2011年から2020年の地球の表面温度は、産業革命初期の1850年から1900年の気温と比較して1.1°C上昇したという分析結果が得られている。さらに報告書では、温室効果ガスの排出による地球温暖化の激化は、近い将来（2021年から2040年の間）には地球の表面温度が1.5°C上昇に達し、その結果、より多くの人間や自然のシステムが適応限界に達すると予測している。このような予測²⁷の正確さについては科学的な見解の相違があり、産業発展による

²⁷ 2008年にアメリカの雑誌『TIME』から環境ヒーローに選ばれたマイケル・シェレンバーガーは、著書

「Apocalypse Never: 環境危機論はなぜ私たちすべてを傷つけるのか」において、地球温暖化は存在するが、そ

炭素やその他の物質の排出が、観測された気候変動の唯一の原因であるかどうかは、依然として論争の的となっている。しかし、炭素排出が気候変動の大きな原因であるという見方が一般的であること、韓国も加盟しているIPCCが承認した報告書への信頼に基づいて「カーボンニュートラル枠組み法」が制定されていることを考えると、IPCCの報告書の信頼性を前提に、IPCCの立場や第6次評価報告書の内容を精査する必要がある。

IPCCは、2016年に発効したパリ協定において、気候危機への対応策として「世界平均気温の上昇を産業革命前と比べて2°Cを十分に下回る水準に抑制し、産業革命前と比べて1.5°Cに抑える努力を追求する」という目標を定め、締約国は基準年などを独自に決定し、温室効果ガス削減のためのNDCを作成・実施する義務を負い、5年ごとにNDCを更新し、その実施状況をIPCCに報告する義務を負っている。その後、IPCCの2018年「1.5°C特別報告書」では、2050年までに二酸化炭素の排出量と自然吸収量を相殺し、世界の平均気温上昇を1.5°C以内に抑える「ネット・ゼロ・エミッション」の達成を求める道筋が示された。

第6次評価報告書では、前述のネット・ゼロの必要性については簡単に触れ、そのためには2030年までに世界の温室効果ガスの純排出量を2019年比で43%削減する必要があるとしているだけで、各国の温室効果ガスの純排出量を具体的に何%削減すべきかは明示していない。

B. カーボンニュートラル枠組み法に基づく中長期削減目標

IPCCの削減基準によると、2050年までにネット・ゼロを達成するためには²⁸、各締約国は独自に設定したベンチマーク年に基づいてNDCを決定しなければならない。ほとんどの参加国は、温室効果ガス（主に二酸化炭素）の排出量がピークに達した年、またはそれに近い年を基準年とし、そして、このピーク年から2050年までにカーボンニュ

れは管理可能な環境問題に過ぎず、世界の終末につながる存亡の危機ではない」と主張している

[https://en.wikipedia.org/wiki/Michael_Shellenberger (2023年7月9日検証)]。2022年にノーベル物理学賞を受賞したジョン・フランシス・クラウザーは、「私は、気候変動による気候危機は存在しないと思う。政治家や政治的な動機を持つ研究者は、ご都合主義的な目的のために科学を悪用し、誤った情報を広めている」（「政治家が科学を悪用し、誤った情報を広める...韓国を訪問したノーベル物理学賞受賞者の厳しい言葉」『東亜日報』2023年6月27日）。

²⁸ 「カーボンニュートラル」とは、大気中に排出、漏洩、放出された温室効果ガスの量と吸収された温室効果ガスの量とで相殺された正味排出量がゼロである状態を指す（カーボンニュートラル枠組法第2条第3項）。

ートラルを達成するまでの直線的な削減軌跡（ピークに基づく直線軌跡と呼ばれる²⁹）の中間に位置するか、ピークに基づく軌跡を下回る直線的な経路をNDCに選択し、温室効果ガスの年間排出量をさらに確実に削減している³⁰。

EUや日本と同様、韓国も温室効果ガス（CO₂）排出量がピークに達した2018年を基準年³¹とした。従って、2018年ベースのリニア軌道はピークベースのリニア軌道と整合的であり、NDCにとって実行可能な選択肢であるが、NDCには、これらのいずれの経路よりもさらに温室効果ガス排出量の削減を確実にするリニア軌道が選択された。韓国の基準年である2018年の温室効果ガス排出量が7億2,760万トンCO₂eqであることを考慮すると、ピークに基づく直線軌道は2030年までに4億5,480万トンCO₂eq³²を削減することになる。しかし、韓国は、気候危機に対する国際的な取組みと歩調を合わせ、2030年までに40%削減するという、より野心的な中長期削減目標を設定し、同年までに4億3660万トンCO₂eqの排出量を目指している³³。カーボンニュートラル枠組み法における中長期削減目標については、2021年に同法が制定された際の国会本会議議事録にも、上記のような立法経緯が記録されている³⁴。

²⁹ X軸に年、Y軸に温室効果ガス排出量をとった座標平面において、頂点の年は2018年以前であり、2018年までは各国とも温室効果ガス排出抑制が不十分であったため、2018年を基準とした直線経路は頂点を基準とした直線経路より下に位置する。

³⁰ 2030年温室効果ガス削減目標（NDC）強化計画（関係省庁合同、2021年10月18日）（以下、強化計画）2～4ページ。

韓国の基準年である2018年の温室効果ガス排出量が7億2,760万トンCO₂eqであることを考慮すると、ピークに基づく直線軌道は2030年までに4億5,480万トンCO₂eq³²を削減することになる。

³¹ 米国は2005年、日本は2013年（それぞれ温室効果ガス排出量がピークに達した年）を基準年としている。

先進国は韓国より早く産業が発展し、人口も経済規模も大きいため、温室効果ガス排出量の絶対量が圧倒的に多い。

そのため、温室効果ガス排出削減規制の開始時期も20世紀末から21世紀初頭と早く、温室効果ガス排出のピーク時期も韓国よりはるかに早い。

そのため、IPCCは各国が独自に基準年を設定することを認め、2050年のカーボンニュートラルの目標年まで、毎年均等に温室効果ガスを削減する直線的な経路の確立を義務付けている。

多数意見は、韓国は「先進国の中で唯一、温室効果ガス排出量が増加している」と評価し、先進国に比べて温室効果ガス排出量のピーク年が遅いことを評しているが、これは妥当な評価ではない。

³² 多数意見は韓国の2018年温室効果ガス排出量を7億2,690万トンCO₂eqとしているが、韓国政府の修正案は7億2,760万トンCO₂eqであり、ここでは後者を採用する。

³³ 修正計画、4ページと6ページ。

³⁴ 2021年8月31日の第390回国会（臨時会）議事録によると、当時、民主党のユン・ジュンビョン代議士も「NDCの

温室効果ガスのピーク年である2018年からカーボンニュートラル目標年である2050年までの韓国の削減期間が他国より短いことを考慮すると、基準年から2030年までの年平均削減率は4.17%であり、他国（EU 1.98%、英国2.81%、米国2.81%、カナダ2.19%、日本3.56%³⁵）よりかなり高い。

さらに、韓国は温室効果ガスの主要排出源である製造業のGDPに占める割合が比較的高いことを考慮すると、カーボンニュートラル枠組み法で定められた削減目標を達成することは著しく困難な課題である³⁶。

C. 小括

要すれば、カーボンニュートラル枠組み法第8条第1項および同法施行令第3条第1項において、2018年を基準年とし、2030年までに温室効果ガス排出量を40%削減することを約束することで、2030年NDCの決定は、2050年のカーボンニュートラル目標に向けた直線的な軌跡に忠実であり、国際的に認知されているIPCCの削減基準に合致している。

場合、野党（人民権力党）内でも、一方は実現可能性自体を否定し、他方は非現実的な2010年を基準に50%以上を明記することを主張した。

先進国は、2050年までにカーボンニュートラルを達成するという直線的な目標を掲げている。

先進国は2010年以降、一貫して削減を続けてきた。

しかし、わが国はそれができていない。

わが国の場合、2050年のカーボンニュートラルを目標に直線的なパスをたどると、2030年のNDCは2018年比で37.5%となる。

そこで、リニアパスに近い現実的な目標である2018年比35%以上を明記し、現実的な40%以上を推奨する少数意見が盛り込まれた。

従って、カーボンニュートラル枠組法第8条第1項では、政府は、2030年までに2018年比で35%以上となるように大統領令で定める比率で温室効果ガス排出量を削減する国家中長期温室効果ガス排出削減目標を設定しなければならないと規定されており、カーボンニュートラル基本法施行令第3条第1項では、その削減比率を40%とする結果となった。

参考までに、2021年8月31日の上記国会本会議時の採決結果は、出席者167名中、賛成109名、反対42名、棄権16名と圧倒的に賛成が多く、カーボンニュートラル枠組法案は可決された。

³⁵ 修正案、2ページと4ページ。

³⁶ 修正案、6 ページ。

また、国の温室効果ガス削減目標であるNDCは、産業部門の炭素削減状況や炭素回収技術などの技術開発によって定期的に変更されるため、各国は5年ごとにNDCを更新し、IPCCに届け出る必要がある。したがって、上記のように2030年までの温室効果ガス排出削減比率を設定したとしても、その後5年ごとにNDCを更新し、2050年のカーボンニュートラルを目指すことが予定されている。このように、前述のカーボンニュートラル枠組み法は、2030年までの中長期的な削減目標を確定的に規定しているに過ぎないが、2030年NDCは、2050年までのカーボンニュートラルを目指す直線的な軌跡に基づいており、2050年までのカーボンニュートラルを目指す後続のNDCも想定されていることを示唆している³⁷。従って、多数意見は、前述の「カーボンニュートラル枠組み法」において、2030年までの中長期削減目標のみを設定し、2031年以降の削減目標を設定しないことは、2031年以降の削減目標を後続世代に先送りすることであり、世代間の公平性に反するため平等原則に反すると主張するが、これは2030年NDCの直線的な軌跡の意味を正しく理解していないことに起因する誤解である。

さらに多数意見は、2018年から2030年までの段階的削減目標が法律にないことを批判し、温室効果ガスをいつ、どれだけ削減すべきかの明確性に疑問を呈している。しかし、前述の2030年NDCは、2050年までのカーボンニュートラルを目標とする直線的な道筋に沿ったものであるため、本来、温室効果ガスの排出量を毎年一貫して削減することが必要であり、事実上、各年の削減量があらかじめ設定されている。従って、政府は、2023年4月の2050年カーボンニュートラル・グリーン成長委員会の決議³⁸と国務院の審議・決定を経て、2030年までの部門別・年次温室効果ガス削減目標と実施戦略を明示した「カーボンニュートラル・グリーン成長国家戦略」と「第一次国家基本計画（中長期温室効果ガス削減目標を含む）」を制定・実施するとともに、2023年から2042年まで（20年間）のカーボンニュートラルの最重要基本計画を策定・実行している³⁹。このような詳細な計画を法律やその規則に明記すべきだという多数意見の主張は、非現実的で不当な批判である。さらに多数意見は、韓国の40%削減率を、IPCCが発表した2030年までの世界削減率（2010年比45%、2019年比43%）と比較し、劣っていると判断している。前述のIPCCの削減率はあくまで世界全体の割合を

³⁷ 実際、後に詳述するように、政府は2023年4月に確定した「カーボンニュートラルとグリーン成長のための国家戦略および第一次国家基本計画」において、2023年から2042年までの20年間にわたる2050年までのカーボンニュートラルのための最高レベルの基本計画を策定している。

³⁸ 2050カーボンニュートラル・グリーン成長委員会は、カーボンニュートラル枠組法第15条に基づき、大統領の下に設置された組織である。政府によるカーボンニュートラル社会への移行とグリーン成長の推進に関する主要な政策、計画およびその実施について審議・決定する。

³⁹ <https://www.2050cnc.go.kr/base/main/view/>（2023年7月9日現在）
<http://www.2050cnc.go.kr/base/main/view/>

示しているが、IPCCの基準によれば、各国が温室効果ガス排出の基準年と削減率を決定する裁量を持つ限り、2050年までにネット・ゼロ・カーボン目標を確実に達成するよう制約されているに過ぎない。したがって、温室効果ガス排出量のピーク年とそれに対応する排出量を考慮すると、2050年のネット・ゼロ・カーボン目標に至る直線的な軌跡は、必然的に各締約国で異なるものとなる。したがって、2010年または2019年と比較した世界全体の2030年温室効果ガス削減率と各締約国のNDC削減率を比較することは適切ではない。

3. 包括的委任禁止、法律の留保、平等の原則違反について

多数意見は、カーボンニュートラル枠組法が、中長期削減目標の下限値を定めるにとどまり、具体的な目標設定を施行令に委任し、2018年から2030年までの温室効果ガス削減目標を年単位で定めず、2031年以降の削減目標も定めず、温室効果ガス排出削減目標の設定・達成の裁量権を行政政府に広範に認めていることは、包括的委任禁止および法律留保の原則に違反すると主張している。さらに、カーボンニュートラル枠組み法は、IPCCの国際規範に反し、2031年以降の削減目標を設定しないことにより、温室効果ガス排出削減のために、将来世代に現世代よりも不釣り合いに大きな負担を強いることになり、不十分な保護を禁ずる原則に違反し、将来世代の自由を現世代に比べて過度に侵害し、世代間不平等を誘発し、平等原則に違反するとしている。

しかし、カーボンニュートラル枠組み法は、第7条で2050年のカーボンニュートラルを政策目標として明示し、具体的なセクター戦略や主要イニシアティブを含む「国家カーボンニュートラル・グリーン成長戦略」を策定し、2050年カーボンニュートラル・グリーン成長委員会と国務院の審査を経て最終決定することを政府に義務付けている。さらに、カーボンニュートラル枠組み法第8条第1項では、基準年を2018年とし、2050年のカーボンニュートラルに向けて毎年均等に温室効果ガスを削減する直線的な道を選択する場合、政府は2030年までの中長期削減目標の下限を2018年比で「35%以上」とし、具体的な削減率は施行令で決定することとし、その後、削減率を40%とした。さらに、「カーボンニュートラル枠組み法」第8条第2項、第3項、第4項では、前述の中長期削減目標を達成するために、パリ協定に従って5年ごとに再設定されるセクター別・年次削減目標を設定しなければならないと規定されており、同法第9条では、「2050カーボンニュートラル・グリーン成長委員会」の委員長に対して、毎年、この削減目標に対する進捗状況をレビューし、公表することを義務付けている。その結果、政府は、ここに記載したように、2030年までの温室効果ガス削減目標と実施計画を分野別・年次別に定め、2042年まで（今後20年間）の第一次基本計画を実施している。

カーボンニュートラル枠組法が2050年までのカーボンニュートラルの目標を明示し、基準年である2018年からの直線的な軌跡に基づく中長期の削減目標を定めていることを考えれば、同法が2031年以降の削減目標を定めていないと主張することはできない。さらに、「カーボンニュートラル枠組み法」は、前述の中長期削減目標を達成するために、「国家カーボンニュートラル・グリーン成長戦略」と「セクター別・年次削減目標」を策定・実施する義務を政府に課しており、政府は、今後20年間の「最上位基本計画」と2018年から2030年までの「セクター別・年次削減目標」を策定した。そうである以上、2018年から2030年までの温室効果ガスの段階的な年次削減目標は、産業部門の状況、炭素回収技術の水準、その他の関連条件を考慮した上で、具体的な政策目標として決定されるべきであり、その実現可能な内容は、2050年カーボンニュートラル・グリーン成長委員会および関連機関の検討を経て設定されるべきであり、カーボンニュートラル枠組法および同法施行令において、その内容を予め規定することは適切でも実現可能でもない。

したがって、2018年から2030年までの年次段階的温室効果ガス削減目標を特定すべきだったとか、2031年以降の温室効果ガス削減目標を設定できなかったという前提に基づき、カーボンニュートラル枠組法が包括的委任禁止と法律留保の原則に違反していると主張する多数意見は、前提に欠陥がある。また、IPCCの国際基準に反していること、2031年以降の削減目標を設定していないことを前提に、カーボンニュートラル枠組法が不十分な保護を禁ずる原則、自由権擁護における現世代と将来世代の平等原則に違反しているとする主張は、先に検討したとおり誤りである。

4. 憲法請願の法的要件について

ある法律が憲法訴願の対象となるためには、その法律が、具体的な強制行為を伴わずに、直接かつ現に、訴願人の基本的権利を侵害していることが必要である。多数意見は、「カーボンニュートラル枠組法」の中長期的な削減目標がIPCCの国際基準に反して著しく不十分な水準にあることを前提に、それが申立人の基本的権利を直接かつ現に侵害していると主張する。しかし、上記2で検討したとおり、カーボンニュートラル枠組法は、IPCCの国際的な削減基準に適合しているのであるから、多数意見の合憲申立ての要件に関する主張も誤った前提に基づくものである。

5. 結論

ハン・ソクフン委員は、多数意見とは異なり、カーボンニュートラル枠組法第8条第1項および同法施行令第3条第1項は、IPCCの国際的な削減基準に合致しており、包

括的委任禁止の原則、立法留保の原則、不十分な保護を禁ずる原則、平等の原則に違反せず、したがって、憲法を侵害せず、本事項に関する憲法請願は、その主張のために必要な要件を満たしていないと考える。

2023. 6. 12.

ソン・ドウファン委員長
ナム・ギュスン委員
イ・チュンサン委員
キム・ヨンウォン委員（欠席）
ソ・ミファ委員
ソク・ウォンジョン委員
ユン・スヒ委員
キム・スジョン委員
ハン・ソクファン委員
キム・ジョンミン委員
ハン・スウン委員